WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 28 kwietnia 2009 r. *

W sprawie C-518/06

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 grudnia 2006 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez E. Traversę oraz N. Yerrell, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Fiorillego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

popieranej przez:

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Himmanen, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i M. Ilešič (sprawozdawca), prezesi izb, A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 maja 2008 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 września 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że:

— ustanawiając i utrzymując w mocy przepisy, zgodnie z którymi składki z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (zwanej dalej „odpowiedzialnością cywilną posiadaczy pojazdów mechanicznych") muszą być naliczane na podstawie określonych parametrów, i poddając te składki kontroli a posteriori, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6, 29 i 39 dyrektywy Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie) (Dz.U. L 228, s. 1);

— sprawując kontrolę nad sposobem, w jaki zakłady ubezpieczeń mające główną siedzibę w innym państwie członkowskim, lecz prowadzące działalność we Włoszech w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, naliczają składki z tytułu ubezpieczeń, oraz nakładając w szczególności na takie zakłady kary z powodu naruszenia przepisów krajowych dotyczących sposobu naliczania składek z tytułu ubezpieczeń, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 9 dyrektywy 92/49; i

— utrzymując w mocy obowiązek zawarcia ubezpieczenia w zakresie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych w stosunku do wszystkich zakładów ubezpieczeń, w tym zakładów ubezpieczeń mających główną

siedzibę w innym państwie członkowskim, lecz prowadzących działalność we Włoszech w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 43 WE i 49 WE.

I — Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Dyrektywy 72/166/EWG, 84/5/EWG i 2005/14/WE

2 W celu ułatwienia ruchu podróżnych między państwami członkowskimi dyrektywa Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. 103, s. 1) ustanowiła system oparty z jednej strony na zniesieniu kontroli zielonej karty ubezpieczeniowej podczas przekraczania granic wewnętrznych Wspólnoty Europejskiej, a z drugiej strony na obowiązku zapewnienia przez każde państwo członkowskie, aby odpowiedzialność cywilna za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów była objęta ubezpieczeniem.

3 Zgodnie z motywem drugim tej dyrektywy:

„jedynym celem kontroli granicznych obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych jest ochrona interesów osób, które mogą stać się ofiarami wypadków spowodowanych przez te pojazdy […]”.

4 Motyw siódmy wymienionej dyrektywy stanowi:

„zniesienie kontroli zielonej karty dla samochodów normalnie przebywających w państwie członkowskim i wjeżdżających na terytorium drugiego państwa członkowskiego może zostać zrealizowane na podstawie porozumienia między […] krajowymi biurami ubezpieczeniowymi, w ramach którego każde biuro krajowe gwarantowałoby wynagrodzenie szkód i strat zgodnie z przepisami prawa krajowego uprawniające do odszkodowania, spowodowanych na jego terytorium przez jeden z tych pojazdów, bez względu na to, czy był ubezpieczony, czy nie [każde biuro krajowe gwarantowałoby zgodnie z przepisami prawa krajowego uprawniające do odszkodowania wynagrodzenie szkód i strat spowodowanych na jego terytorium przez jeden z tych pojazdów, bez względu na to, czy był ubezpieczony, czy nie]".

5 Ponadto zgodnie z motywami piątym i szóstym tejże dyrektywy liberalizacja zasad odnoszących się do przepływu pojazdów mechanicznych w ruchu podróżnych między państwa członkowskimi przyczynia się do otwarcia się rynków tych państw.

6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 72/166 stanowi:

„[…] każde państwo członkowskie podejmie wszelkie stosowne środki, aby zapewnić, że odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdów normalnie przebywających na jego terytorium jest objęta ubezpieczeniem […]".

7 Motywy piąty i szósty drugiej dyrektywy Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych (Dz.U. L 8, s. 17) stanowią:

„kwoty, do wysokości których ubezpieczenie jest obowiązkowe, muszą w każdym przypadku zagwarantować poszkodowanym odpowiednie odszkodowanie, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim nastąpił wypadek;

konieczne jest ustanowienie instytucji, która zagwarantuje, iż poszkodowany nie zostanie pozbawiony odszkodowania, w przypadku kiedy pojazd, który spowodował wypadek, jest nieubezpieczony lub niezidentyfikowany […]".

8 Na mocy art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5 państwa członkowskie są zobowiązane utworzyć lub upoważnić fundusz gwarancyjny do wypłacania odszkodowań poszkodowanym w wypadkach spowodowanych przez pojazdy, w stosunku do których nie dopełniono obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

9 Ten sam przepis uściśla, że obowiązek ten nie narusza prawa państw członkowskich do uznawania odszkodowania wypłacanego przez tę instytucję za pomocnicze lub główne.

10 Dyrektywy 72/166 i 84/5 zostały zmienione ostatnio przez dyrektywę 2005/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. zmieniającą dyrektywy Rady 72/166/EWG, 84/5/EWG, 88/357/EWG i 90/232/EWG oraz dyrektywę 2000/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz.U. L 149, s. 14). Transpozycja dyrektywy 2005/14/WE nie musiała jeszcze zostać dopełniona w dniu upływu terminu określonego w ostatniej uzasadnionej opinii wydanej w niniejszej sprawie.

11 Tak jak podkreśla motyw 1 tej dyrektywy, głównym celem w dziedzinie usług finansowych jest wzmocnienie i skonsolidowanie jednolitego rynku ubezpieczeń w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych z uwzględnieniem szczególnego znaczenia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych z jednej strony dla obywateli europejskich, zarówno ubezpieczających, jak i poszkodowanych w wypadkach, a z drugiej strony dla zakładów ubezpieczeń.

12 Ponadto motyw 21 dyrektywy 2005/14 stanowi, że prawo powołania się na umowę ubezpieczenia i wystąpienia z roszczeniem bezpośrednio wobec zakładu ubezpieczeń ma wielkie znaczenie dla ochrony poszkodowanych w wypadkach drogowych.

Dyrektywa 92/49

13 Motywy 1, 5–7 i 18 dyrektywy 92/49 stanowią:

„(1) Konieczne jest dopełnienie rynku wewnętrznego ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie z punktu widzenia zarówno prawa przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług, aby ułatwić zakładom ubezpieczeń, których siedziby zarządu mieszczą się we Wspólnocie, ubezpieczanie ryzyk umiejscowionych we Wspólnocie.

[…]

(5) Przyjęte podejście polega na doprowadzeniu do harmonizacji w zakresie podstawowym, koniecznym i wystarczającym do stworzenia możliwości wzajemnego uznawania zezwoleń oraz mechanizmów kontroli ostrożnościowej, umożliwiając przez to udzielenie jednolitego zezwolenia ważnego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady sprawowania nadzoru przez rodzime państwo członkowskie.

(6) W efekcie warunkiem podjęcia i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej ma odtąd być udzielenie jednolitego oficjalnego zezwolenia udzielonego przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym mieści się siedziba zarządu danego zakładu ubezpieczeń; zezwolenie takie umożliwia prowadzenie działalności przez zakład na całym obszarze Wspólnoty w ramach prawa przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług […].

(7) Właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego będą odtąd odpowiedzialne za monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń, włączając stopień ich wypłacalności, tworzenie odpowiednich rezerw techniczno-ubezpieczeniowych oraz pokrycie ich aktywami dopasowanymi.

[…]

(18) Harmonizacja ubezpieczeniowego prawa zobowiązań umownych nie jest uprzednim warunkiem stworzenia wewnętrznego rynku ubezpieczeń; w związku z tym przyznana państwom członkowskim możliwość zastosowania własnego prawa w odniesieniu do umów ubezpieczenia obejmujących ryzyka umiejscowione na ich terytorium może zapewnić odpowiednie zabezpieczenie ubezpieczającym, którzy wymagają szczególnej ochrony".

14 Artykuł 6, zawarty w tytule II dyrektywy 92/49, zatytułowanym „Podejmowanie działalności ubezpieczeniowej", stanowi:

„Artykuł 8 [pierwszej] dyrektywy [Rady] 72/239/EWG [z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. L 228, s. 3)] otrzymuje brzmienie:

»[…]

Państwa członkowskie nie przyjmują […] przepisów wymagających uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania ogólnych i szczegółowych warunków polis, taryf składek oraz formularzy i innych drukowanych dokumentów, które zakład zamierza stosować w swoich kontaktach z ubezpieczającymi.

Państwa członkowskie nie mogą utrzymać lub wprowadzić wymogu uprzedniego zgłaszania lub zatwierdzania proponowanych podwyżek stawek składek, o ile nie stanowią one części ogólnych systemów kontroli cen.

[…]«".

15 Zgodnie z art. 9 tej dyrektywy, zawartym w tytule III, zatytułowanym „Harmonizacja zasad regulujących działalność ubezpieczeniową”:

„Artykuł 13 dyrektywy 73/239/EWG otrzymuje brzmienie:

»[…]

1. Nadzór finansowy nad zakładem ubezpieczeń, obejmujący działalność, którą zakład prowadzi przez swoje oddziały lub w ramach swobody świadczenia usług, stanowi wyłączną odpowiedzialność rodzimego państwa członkowskiego.

2. Wspomniany nadzór finansowy musi obejmować [w szczególności] sprawdzenie, w odniesieniu do całej działalności zakładu, jego stopnia wypłacalności, tworzenia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych i aktywów przeznaczonych na ich pokrycie, zgodnie z ustanowionymi zasadami lub praktyką stosowaną w rodzimym państwie członkowskim w oparciu o przepisy przyjęte na poziomie wspólnotowym.

[…]«”.

16 Artykuł 11 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Artykuł 19 ust. 2 i 3 dyrektywy 73/239/EWG otrzymują brzmienie:

»[…]

3. Każde państwo członkowskie stosuje wszelkie konieczne środki, aby zapewnić właściwym władzom dysponowanie odpowiednimi uprawnieniami i środkami koniecznymi do nadzorowania działalności ubezpieczeniowej zakładów mających siedziby zarządu na ich terytorium, w tym działalności prowadzonej poza tym terytorium, zgodnie z dyrektywami Rady regulującymi tę działalność, oraz do celów ustalenia, czy są one wykonywane.

W szczególności te uprawnienia i środki muszą umożliwić właściwym władzom:

[…]

b) zastosowanie wszelkich właściwych i koniecznych środków wobec zakładu, członków jego zarządu lub kierownictwa bądź wobec osób sprawujących kontrolę nad zakładem, aby zapewnić utrzymanie zgodności działalności zakładu z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, które muszą być przestrzegane przez zakład w każdym państwie członkowskim […];

[…]«”.

17 Artykuł 29 dyrektywy 92/49 stanowi:

„Państwa członkowskie nie wprowadzają przepisów wymagających uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania ogólnych i szczegółowych warunków polis, taryf składek lub formularzy oraz innych drukowanych dokumentów, które zakład ubezpieczeniowy zamierza stosować w swoich kontaktach z ubezpieczającymi. Mogą one wymagać jedynie doraźnego zgłaszania tych warunków polis i innych dokumentów w celu zbadania ich zgodności z krajowymi przepisami dotyczącymi umów ubezpieczenia, a wymóg ten nie może stanowić uprzedniego warunku prowadzenia działalności przez zakład.

Państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać wymogu uprzedniego zgłaszania lub zatwierdzania proponowanych podwyżek stawek składek, o ile nie stanowią one części ogólnego systemu kontroli cen”.

18 Zgodnie z art. 39 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, zawartymi w tytule IV, zatytułowanym „Przepisy odnoszące się do prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług”:

„2. Państwo członkowskie oddziału lub świadczenia usług nie przyjmuje przepisów wymagających uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania ogólnych i szczegółowych warunków polis, taryf składek lub formularzy i innych drukowanych dokumentów, które zakład zamierza stosować w swoich kontaktach z ubezpieczającymi. Może jedynie wymagać od zakładu, który zamierza prowadzić działalność ubezpieczeniową na jego terytorium w ramach prawa przedsiębiorczości lub w ramach swobody świadczenia usług, doraźnego zgłaszania tych warunków polis oraz innych

dokumentów w celu zbadania ich zgodności z przepisami krajowymi dotyczącymi umów ubezpieczenia, a wymóg ten nie może stanowić uprzedniego warunku prowadzenia działalności przez zakład.

3. Państwo członkowskie oddziału lub świadczenia usług nie może utrzymywać lub wprowadzić wymogu uprzedniego zgłaszania lub zatwierdzania proponowanych podwyżek stawek składek, o ile nie stanowią one części ogólnego systemu kontroli cen".

19 Artykuł 40 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„[…]

3. Jeżeli właściwe władze państwa członkowskiego ustalą, że zakład, który na jego terytorium posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług, nie przestrzega obowiązujących w tym państwie przepisów prawa, wymagają od zainteresowanego zakładu usunięcia takiej nieprawidłowości.

4. Jeżeli zakład nie podejmuje koniecznych działań, właściwe władze zainteresowanego państwa członkowskiego powiadamiają o tym właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego. Te ostatnie możliwie najszybciej podejmują odpowiednie środki, aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład. Rodzaj tych środków przekazywany jest do wiadomości właściwym władzom zainteresowanego państwa członkowskiego.

5. Jeżeli mimo środków podjętych przez rodzime państwo członkowskie lub [ponieważ] środki te okazują się niedostateczne lub niedostępne w tym państwie, zakład w dalszym ciągu narusza przepisy prawne obowiązujące w zainteresowanym państwie członkowskim, to ostatnie może, po powiadomieniu właściwych władz

rodzimego państwa członkowskiego, zastosować właściwe środki, aby zapobiec dalszym naruszeniom lub karać te naruszenia, włączając, w takim stopniu, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, środki zapobiegające dalszemu zawieraniu przez zakład nowych umów ubezpieczenia na terytorium tego państwa. Państwa członkowskie zapewniają możliwość doręczania zakładom ubezpieczeń na terytorium tych państw dokumentów prawnych koniecznych w przypadku takich środków.

6. Ustępy 3–5 nie mają wpływu na nadzwyczajne uprawnienia zainteresowanych państw członkowskich do stosowania odpowiednich środków w celu zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości na ich terytorium. Dotyczy to możliwości zapobiegania dalszemu zawieraniu przez zakład ubezpieczeń nowych umów ubezpieczenia na ich terytorium.

7. Ustępy 3–5 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania naruszeń popełnianych na ich terytorium.

[…]”.

Uregulowania krajowe

20 Artykuł 11 ust. 1 legge 24 dicembre 1969, n. 990, relativa all’assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (ustawy nr 990 z dnia 24 grudnia 1969 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i statków) (GURI nr 2 z dnia 3 stycznia 1970 r.), w brzmieniu obowiązującym w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi (zwanej dalej „ustawą nr 990/69”), nakłada na zakłady ubezpieczeń obowiązek zapewnienia

ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych na żądanie każdego potencjalnego klienta. Artykuł ten stanowi:

„Zakłady są zobowiązane do przyjęcia, zgodnie z warunkami polis i taryfami składek, które mają obowiązek wcześniej ustalić w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka powstałego w wyniku ruchu pojazdów mechanicznych i statków, zgłaszanych im propozycji dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń".

21 Ten obowiązek ubezpieczenia został co do istoty utrzymany w art. 132 codice delle assicurazioni private (kodeksu ubezpieczeń prywatnych), który został ustanowiony dekretem z mocą ustawy nr 209 z dnia 7 września 2005 r., a wszedł w życie dnia 1 stycznia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 239 z dnia 13 października 2005 r., zwanego dalej „kodeksem ubezpieczeń prywatnych"). Artykuł ten stanowi:

„1. Zakłady ubezpieczeń są zobowiązane do przyjęcia, zgodnie z warunkami ogólnymi polis i taryfami składek, które mają obowiązek wcześniej ustalić w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka powstałego w wyniku ruchu pojazdów mechanicznych i statków, zgłaszanych im propozycji dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń, z zastrzeżeniem poddania niezbędnemu sprawdzeniu prawidłowości danych podanych w zaświadczeniu stanowiącym podstawę oceny ryzyka oraz tożsamości ubezpieczającego i właściciela pojazdu, jeżeli są nimi różne osoby.

2. Dla celów przestrzegania obowiązków wynikających z ust. 1 zakłady ubezpieczeń mogą ubiegać się o ograniczenie zezwolenia do rodzajów ryzyka powstałego w wyniku ruchu parków samochodowych lub flot statków".

22 Artykuł 11 ust. 1a ustawy nr 990/69 stanowi:

„W celu przestrzegania obowiązków określonych w ust. 1 przy ustalaniu taryf składek zakłady obliczają oddzielnie czyste składki i koszty dodatkowe, zgodnie z ich podstawami technicznymi, które muszą być dostatecznie szerokie i obejmować co najmniej pięć lat. Jeżeli podstawy te są niedostępne, zakłady mogą posłużyć się danymi statystycznymi z rynku. Jeżeli [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] stwierdzi fakt obejścia obowiązku ubezpieczania w zakresie poszczególnych obszarów geograficznych lub kategorii ubezpieczonych, zostaje wymierzona kara finansowa wynosząca 3% składek z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów, wykazanych w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym, w kwocie co najmniej 1 mln EUR, a maksymalnie 5 mln EUR. W razie powtarzających się przypadków obchodzenia obowiązku ubezpieczania zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów może zostać cofnięte”.

23 Zasadnicze postanowienia tego przepisu zostały powtórzone w art. 35 ust. 1 i art. 314 ust. 2 kodeksu ubezpieczeń prywatnych.

24 Artykuł 12a ustawy nr 990/69 stanowi:

„1. Aby zagwarantować przejrzystość i konkurencyjność oferty usług ubezpieczeń, a także odpowiednią informację dla użytkowników, przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i statków podają do publicznej wiadomości składki oraz ogólne i szczególne warunki polis stosowane na terytorium Republiki Włoskiej.

2. Składki obowiązujące, zgodnie z ustaleniami poszczególnych zakładów ubezpieczeń, w stosunku do ubezpieczonych należących do kategorii osób korzystających w ciągu ostatnich dwóch lat z maksymalnej zniżki (bonus) muszą być jednolite na całym krajowym terytorium.

3. Ogłaszanie składek i warunków polis, o którym mowa w ust. 1, dokonywane jest w każdym z punktów sprzedaży zakładu ubezpieczeń oraz na stronach internetowych, umożliwiając użytkownikom obliczenie wysokości składek i uzyskanie informacji na temat polis ubezpieczeniowych […].

[…]

5. Błędne lub niepełne wypełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3, podlega finansowej karze administracyjnej wynoszącej od 2600 do 10 300 EUR. W przypadku zaniechania lub opóźnienia przekraczającego 30 dni kara ulega podwojeniu".

25 Przepisy te zostały co do istoty powtórzone w art. 131 i 313 kodeksu ubezpieczeń prywatnych.

26 Wreszcie art. 12c ust. 1 ustawy nr 990/69 stanowi:

„1. Odmowa wykonania lub obejście przez zakłady ubezpieczeń obowiązku przyjmowania propozycji od potencjalnych ubezpieczających zgodnie z art. 11 w odnie-

sieniu do obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i statków podlegają karze finansowej […]".

27 Podobnie art. 314 ust. 1 kodeksu ubezpieczeń prywatnych stanowi:

„1. Odmowa wykonania lub obejście obowiązku ubezpieczania, o którym mowa w art. 132 ust. 1, podlegają finansowej karze administracyjnej wynoszącej od 1500 do 4500 EUR".

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

28 Pismem z dnia 22 marca 2004 r. Komisja zwróciła Republice Włoskiej uwagę na problemy dotyczące zgodności ustawy nr 990/69, a także jej stosowania przez ISVAP z art. 6, 29 i 39 dyrektywy 92/49. W tym kontekście Komisja zasygnalizowała, że otrzymała skargi zakładów ubezpieczeń dotyczące kar nakładanych przez ISVAP ze względu na zarzucane mu obejście obowiązku ubezpieczenia ustanowionego w art. 11 ust. 1 wymienionej ustawy poprzez ustalanie wygórowanych taryf stawek.

29 Pismem z dnia 8 czerwca 2004 r. Republika Włoska odpowiedziała, że ustawa nr 990/69 i jej stosowanie przez ISVAP są zgodne z prawem wspólnotowym. Republika Włoska stwierdziła, że ustawa nr 990/69 nie wymaga ani uprzedniego zatwierdzania taryf składek, ani ich systematycznego podawania do wiadomości ISVAP. Jej zdaniem ustawa ta daje zakładom ubezpieczeń wolny wybór taryf, jednocześnie gwarantując konsumentom możliwość zawierania polis w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. W tym ostatnim względzie Republika Włoska podkreśla społeczny charakter odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów.

30 Pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja oficjalnie wezwała Republikę Włoską do przedstawienia uwag w przedmiocie zgodności art. 11 ust. 1 i 1a, art. 12a i 12c ustawy nr 990/69 — tak jak je interpretuje i stosuje ISVAP — z dyrektywą 92/49.

31 Pismem z dnia 31 sierpnia 2004 r. Republika Włoska przekazała Komisji swoje uwagi, które co do istoty były zgodne z tymi przekazanymi w piśmie z dnia 8 czerwca 2004 r.

32 W dniu 22 grudnia 2004 r. Komisja wystosowała uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym podniosła, że według zasad sformułowanych w wyroku Trybunału z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. s. I-8961, obowiązek ubezpieczenia jest także niezgodny z art. 43 WE i 49 WE. Republice Włoskiej wyznaczono miesięczny termin na udzielanie odpowiedzi na to uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia.

33 W związku z brakiem odpowiedzi na uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 18 października 2005 r. Komisja wystosowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię potwierdzającą zarzuty przedstawione w dwóch wezwaniach do usunięcia uchybienia i wzywającą to państwo członkowskie do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.

34 Pismem z dnia 3 listopada 2005 r. Republika Włoska powiadomiła Komisję o publikacji kodeksu ubezpieczeń prywatnych.

35 Pismem z dnia 30 grudnia 2005 r. Republika Włoska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, obstając przy tym, że uregulowania krajowe są zgodne z prawem wspólnotowym.

36 W świetle odpowiedzi Republiki Włoskiej Komisja uznała za konieczne uściślenie swoich zarzutów i z tego względu w dniu 10 kwietnia 2006 r. wystosowała uzupełniającą uzasadnioną opinię. Republika Włoska została wezwana do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

37 Pismem z dnia 16 maja 2006 r. Republika Włoska odpowiedziała na uzupełniającą uzasadnioną opinię, ponownie stwierdzając, że jej ustawodawstwo jest zgodne z prawem wspólnotowym.

38 Komisja, uznawszy odpowiedź Republiki Włoskiej za niewystarczającą, zdecydowała się na wniesienie niniejszej skargi.

III — Postępowanie przed Trybunałem

39 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 20 grudnia 2006 r. Komisja wniosła niniejszą skargę, w której zwraca się do Trybunału o dokonanie ustaleń wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku i obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

40 Republika Włoska wnosi do Trybunału o oddalenie skargi.

41 Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2007 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Finlandii do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta po stronie Republiki Włoskiej.

W przedmiocie skargi

42 W swojej replice Komisja wskazała, że główny zarzut naruszenia prawa wspólnotowego przez Republikę Włoską dotyczy niezgodności obowiązku ubezpieczenia z art. 43 WE i 49 WE. Zarzut ten należy zatem rozpatrzyć w pierwszej kolejności.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 43 WE i 49 WE ze względu na wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia

Argumentacja stron

43 Komisja twierdzi, że obowiązek ubezpieczenia ciążący na wszystkich zakładach ubezpieczeń prowadzących działalność w zakresie ubezpieczania odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, i to w odniesieniu do wszystkich właścicieli pojazdów, a także możliwość nałożenia przez ISVAP kar z tytułu naruszenia tego obowiązku, są niezgodne z art. 43 WE i 49 WE.

44 Zdaniem Komisji obowiązek ten zniechęca zakłady ubezpieczeń mające siedzibę w innych państwach członkowskich do założenia siedziby lub świadczenia usług we Włoszech i zakłóca w ten sposób dostęp do rynku włoskiego. W szczególności zakłady te są pozbawione możliwości swobodnego ustalania swojej oferty usług ubezpieczeniowych oraz adresatów takich usług. W efekcie zakłady te są zmuszone ponosić koszty nadmierne w stosunku do ich strategii handlowej. Te koszty są jeszcze większe w przypadku zakładów, które mają wyłącznie zamiar prowadzić we Włoszech działalność okazjonalną.

45 Skutek ograniczający obowiązku ubezpieczenia jest zdaniem Komisji porównywalny ze skutkiem stwierdzonym przez Trybunał ww. wyroku w sprawie CaixaBank France.

46 Następnie Komisja wskazuje, że obowiązek ubezpieczenia jest nieuzasadniony i nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu.

47 Jeśli chodzi o wskazywany przez Republikę Włoską cel dotyczący ochrony właścicieli pojazdów, Komisja przyznaje, że obowiązek ubezpieczenia przyczynia się do zapewnienia tego, aby właściciel pojazdu był w stanie znaleźć zakład ubezpieczeń skłonny do zawarcia polisy w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Jednakże jej zdaniem obowiązek ubezpieczenia wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, którym jest ochrona konsumentów, gdyż obowiązek ten jest nałożony na zakłady ubezpieczeń w odniesieniu do wszystkich właścicieli pojazdów na całym terytorium włoskim, podczas gdy Republika Włoska wskazała na trudności ze znalezieniem zakładu ubezpieczeń skłonnego do zawarcia polisy w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych w odniesieniu do ścisłego obszaru geograficznego i konkretnej kategorii osób, czyli południa Włoch i nowych kierowców.

48 Wskazywany również przez Republikę Włoską cel polegający na zagwarantowaniu odpowiedniego odszkodowania na rzecz poszkodowanych w wypadkach drogowych zdaniem Komisji został już osiągnięty na skutek nałożenia na właścicieli pojazdów w wyniku transpozycji art. 3 dyrektywy 72/166 obowiązku uzyskania polisy w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz istnienia w każdym kraju członkowskim funduszu gwarancyjnego na mocy dyrektywy 84/5.

49 Wreszcie Komisja zauważa, że w innych państwach członkowskich istnieją mniej restrykcyjne systemy zmierzające do osiągnięcia takich samych założeń jak te, do których dąży ustawodawstwo włoskie. W tym względzie Komisja wymienia Bureau central de tarification (centralne biuro taryfikacji) ustanowione zarówno w Belgii, jak i we Francji, Consorcio de Compensación de Seguros ustanowione w Hiszpanii, konsorcjum głównych zakładów ubezpieczeń ustanowione w Niderlandach oraz system współubezpieczenia ustanowiony w Portugalii.

50 Republika Włoska przypomina, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, choć jest ubezpieczeniem o charakterze prywatnym, jest podyktowane celami społecznymi, w szczególności celem zapewnienia, by poszkodowani w wypadkach drogowych otrzymywali odszkodowanie. To właśnie jest powód, dla którego wprowadzono obowiązek zawarcia ubezpieczenia przez właścicieli pojazdów w celu wypłacania odszkodowania na rzecz osób trzecich.

51 Postanawiając, że ten obowiązek ubezpieczenia będzie spoczywał zarówno na zakładach ubezpieczeń, jak i na użytkownikach pojazdów mechanicznych, Republika Włoska dążyła w największym możliwym stopniu do ochrony z jednej strony ubezpieczających, występujących w roli konsumentów, przed dyskryminacją w zakresie dostępu do obowiązkowego ubezpieczenia i swobody przemieszczania się, a z drugiej strony poszkodowanych w wypadkach drogowych.

52 Według Republiki Włoskiej cele te nie mogą być narażane na niepowodzenie przez swobodę gospodarczą przedsiębiorstw. Według twierdzenia tego państwa członkowskiego jeśli Trybunał przyjąłby rozumowanie Komisji, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych stałoby się ubezpieczeniem podlegającym wyłącznie logice rynkowej i utraciłoby swój społeczny charakter.

53 Następnie Republika Włoska podkreśla, że obowiązek ubezpieczenia wcale nie działała zniechęcająco na przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska, które pragną wejść na rynek włoski.

54 W razie gdyby jednak Trybunał miał orzec, że obowiązek ubezpieczenia stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, Republika Włoska podnosi, iż wspomniany obowiązek jest odpowiedni do osiągnięcia wyżej wymienionych celów dotyczących ochrony konsumentów i ochrony poszkodowanych w wypadach drogowych.

55 Zdaniem Republiki Włoskiej obowiązek ubezpieczenia jest ponadto zgodny z zasadą proporcjonalności. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, ograniczenie obowiązku ubezpieczenia do niektórych obszarów terytorium włoskiego lub do niektórych kategorii konsumentów nie byłoby ani praktyczne, ani zgodne z prawem. Ograniczenie tego obowiązku do pewnych kategorii konsumentów powodowałoby problemy związane z dyskryminacją, natomiast ograniczenie geograficzne wspomnianego obowiązku skłaniałoby zakłady ubezpieczeń do niepodejmowania działalności na obszarach objętych obowiązkiem ubezpieczenia.

56 Wreszcie jeśli chodzi o alternatywne mechanizmy ustanowione w innych państwach członkowskich, Republika Włoska podnosi, że w braku zharmonizowanych przepisów dotyczących wykonywania obowiązku ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych każde państwo członkowskie może swobodnie obrać takie rozwiązanie, jakie najlepiej odpowiada wewnątrzkrajowym uwarunkowaniom społecznym. Ponadto to właśnie ze względu na brak homogeniczności różnych uwarunkowań wewnątrzkrajowych prawodawca wspólnotowy nie mógł ustanowić zasad harmonizacji w tym zakresie.

57 Republika Finlandii twierdzi, że niezależnie od tego, czy obowiązek ubezpieczania ogranicza swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, obowiązek ten jest w każdym razie uzasadniony.

58 W tym kontekście to państwo członkowskie zwraca uwagę, że istnieje ścisłe powiązanie między ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych i systemem zabezpieczeń społecznych ze względu na zwrot kosztów hospitalizacji i powrotu do zdrowia poszkodowanych w wypadkach drogowych, a także kosztów związanych z utratą wynagrodzenia przez poszkodowanych.

59 Zdaniem Republiki Finlandii obowiązek ubezpieczenia jest konieczny i proporcjonalny do osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowi on bowiem dla konsumenta najprostszy sposób wywiązania się ze swojego obowiązku prawnego.

Ocena Trybunału

— W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług

60 Bezsporne jest, że obowiązek ubezpieczenia stosuje się jednakowo do wszystkich zakładów zapewniających ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych na terytorium włoskim.

61 Jednakże w ocenie Komisji wspomniany obowiązek, w zakresie w jakim ogranicza możliwość samodzielnego dokonywania przez zakłady ubezpieczeń strategicznych decyzji rynkowych, stoi na przeszkodzie przedsiębiorczości i świadczeniu usług we Włoszech w odniesieniu do przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

62 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pojęcie „ograniczenia” w rozumieniu art. 43 WE i 49 WE dotyczy wszelkich środków, które zakazują korzystania ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, utrudniają je lub czynią mniej atrakcyjnym (ww. wyrok w sprawie CaixaBank France, pkt 11; wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-465/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11091, pkt 17; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-389/05 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5337, pkt 52).

63 Jeśli chodzi o kwestię, w jakich okolicznościach środek mający jednakowe zastosowanie — taki jak obowiązek ubezpieczenia rozpatrywany w niniejszej sprawie — może być objęty wspomnianym pojęciem, należy przypomnieć, że uregulowania państwa członkowskiego nie stanowią ograniczenia w rozumieniu traktatu WE tylko dlatego, że inne państwa członkowskie stosują zasady mniej rygorystyczne lub bardziej interesujące z gospodarczego punktu widzenia w odniesieniu do podmiotów świadczących podobne usługi, mających swe przedsiębiorstwa na ich terytorium (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-384/93 Alpine Investments, Rec. s. I-1141, pkt 27; z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 45).

64 Natomiast pojęcie ograniczenia obejmuje środki przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć jednakowo stosowane, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wewnątrzwspólnotową wymianę handlową (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Alpine Investments, pkt 35, 38; a także w sprawie CaixaBank France, pkt 12).

65 W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że obowiązek ubezpieczenia nie ma wpływu na zaakceptowanie przez władze włoskie oficjalnego zezwolenia, wspomnianego w pkt 13 niniejszego wyroku, które zakłady ubezpieczeń z siedzibą w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska uzyskują w państwie członkowskim ich siedziby. Obowiązek ten nie narusza zatem wynikającego ze wspomnianego zezwolenia prawa do dostępu do włoskiego rynku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

66 Jednakże nałożenie przez państwo członkowskie obowiązku ubezpieczenia — takiego jak będący przedmiotem niniejszego postępowania — stanowi istotną ingerencję w swobodę zawierania umów, z której co do zasady korzystają podmioty gospodarcze.

67 W sektorze takim jak sektor ubezpieczeń taki środek ma wpływ na dostęp zainteresowanych podmiotów do rynku, w szczególności gdy środek ten nakłada na zakłady ubezpieczeń nie tylko obowiązek ponoszenia wszystkich proponowanych im rodzajów ryzyka, ale również wymóg określania taryf w sposób umiarkowany.

68 Ten obowiązek ubezpieczenia — w zakresie w jakim zmusza zakłady ubezpieczeń wchodzące na rynek włoski do obsługi wszystkich potencjalnych klientów — może bowiem pociągać za sobą dla tych przedsiębiorstw istotne dodatkowe koszty pod względem organizacyjnym i inwestycyjnym.

69 Przedsiębiorstwa te są zobowiązane, jeśli chcą wejść na rynek włoski na warunkach zgodnych z włoskim ustawodawstwem, do przemyślenia swojej polityki i strategii handlowej, zwłaszcza co do znacznego poszerzenia zakresu oferowanych usług ubezpieczeniowych.

70 Ponieważ obowiązek ten pociąga za sobą konieczność dostosowania się i koszty tak wielkiej skali dla wymienionych przedsiębiorstw, czyni on mniej atrakcyjnym dostęp do rynku włoskiego, a w przypadku dostępu do tego rynku ogranicza zdolność zainteresowanych przedsiębiorstw do natychmiastowego efektywnego konkurowania z przedsiębiorstwami tradycyjnie działającymi we Włoszech (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie CaixaBank France, pkt 13, 14).

71 Z powyższego wynika, że obowiązek ubezpieczenia ogranicza swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.

— W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia

72 Ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług może być dopuszczalne, jeżeli okazuje się, że odpowiada ono nadrzędnym wymogom interesu ogólnego, że jest właściwe do realizacji celu, któremu służy, i że nie wykracza poza

zakres niezbędny do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 61; z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium i in., Zb.Orz. s. I-11135, pkt 39; a także z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, Zb.Orz. s. I-1683, pkt 55).

73 Aby uzasadnić obowiązek ubezpieczenia, Republika Włoska wskazywała kilka celów, w tym ochronę społeczną poszkodowanych w wypadkach drogowych.

74 Ten cel ochrony społecznej, który zasadniczo sprowadza się do zagwarantowania odpowiedniego odszkodowania na rzecz wspomnianych poszkodowanych, może zostać uznany za nadrzędny wymóg interesu ogólnego.

75 Tak jak wynika bowiem z uregulowań wspólnotowych cytowanych w pkt 3–12 niniejszego wyroku oraz tak jak zwróciły na to uwagę Republika Włoska i Republika Finlandii, samym celem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych jest zapewnienie odszkodowania na rzecz poszkodowanych w wypadkach drogowych.

76 Z tych samych ram prawnych wynika, że zasadniczą podstawą finansowania wspomnianego odszkodowania są umowy zawarte z zakładami ubezpieczeń, podczas gdy fundusz gwarancyjny utworzony w każdym państwie członkowskim ma tylko zadanie pomocnicze w zakresie wypłaty odszkodowania na rzecz poszkodowanych w wypadkach drogowych, zwłaszcza w razie gdy wypadek został spowodowany przez pojazd, w stosunku do którego nie dopełniono obowiązku ubezpieczenia.

77 Artykuł 3 dyrektywy 72/166 zobowiązuje z tego względu państwa członkowskie do podjęcia wszelkich stosownych środków w celu zapewnienia, aby ich obywatele wypełniali obowiązek polegający na uzyskaniu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

78 Należy stwierdzić, że jeden ze sposobów umożliwiających państwom członkowskim przestrzeganie obowiązku nałożonego na mocy art. 3 dyrektywy 72/166 polega na zadbaniu, aby każdy właściciel pojazdu był w stanie uzyskać takie ubezpieczenie po niewygórowanych stawkach.

79 W tym względzie nie można przyjąć argumentu Komisji, zgodnie z którym cel polegający na ochronie społecznej poszkodowanych w wypadkach drogowych jest w każdym wypadku osiągnięty dzięki istnieniu w każdym państwie członkowskim funduszu gwarancyjnego.

80 Oczywiste jest, że istnienie funduszu gwarancyjnego zapewnia wypłatę odszkodowania na rzecz ofiar wypadków spowodowanych przez pojazdy, w stosunku do których nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia. Z tego względu nie ulega wątpliwości, że nawet w razie braku obowiązku ubezpieczenia takiego jak wprowadzony przez Republikę Włoską każdy poszkodowany w wypadku drogowym uzyska odszkodowanie.

81 Jednakże, tak jak zostało to wskazane w pkt 76 niniejszego wyroku, również z uregulowań wspólnotowych wynika, że istnienie indywidualnej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych i możliwość wystąpienia z roszczeniem na jej podstawie bezpośrednio wobec zakładu ubezpieczeń stanowią fundament ochrony poszkodowanych w wypadkach drogowych. W tych okolicznościach nie można zarzucać państwu członkowskiemu, że podjęło inicjatywę zmierzającą do zapobieżenia sytuacji, w której właściciele pojazdów nie byliby w stanie wywiązać się ze swojego obowiązku uzyskania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

82 Z powyższego wynika, że obowiązek ubezpieczenia rozpatrywany w niniejszej sprawie jest właściwy, by przyczyniać się do wykonania uregulowań wspólnotowych dotyczących obowiązku każdego właściciela pojazdu uzyskania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, a z tego względu do osiągnięcia celu tych uregulowań, czyli zagwarantowania odpowiedniego odszkodowania na rzecz poszkodowanych w wypadkach drogowych.

83 Jeśli chodzi o kwestię, czy obowiązek ubezpieczenia taki jak ten, który obowiązuje w Republice Włoskiej, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, którym jest ochrona społeczna poszkodowanych w wypadkach drogowych, na wstępie należy przypomnieć, że nie jest niezbędne w odniesieniu do kryterium proporcjonalności, by środek ograniczający ustanowiony przez organy państwa członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego uzasadnionego interesu.

84 Uwarunkowania dotyczące ruchu drogowego i celów interesu publicznego, które mogą mieć zastosowanie w tej dziedzinie, różnią się bowiem w poszczególnych państwach członkowskich. W rezultacie należy uznać, że państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem swobodnego uznania w tej dziedzinie. O ile prawdą jest, że to do państwa członkowskiego powołującego się na nadrzędny wymóg w celu uzasadnienia ograniczenia w rozumieniu traktatu należy wykazanie, że jego uregulowanie jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego słusznego celu, to jednak ów ciężar dowodu nie może iść tak daleko, aby wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania, w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie umożliwia realizacji rzeczonego celu w tych samych warunkach (wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 65, 65).

85 Z tego względu okoliczność, że niektóre państwa członkowskie postanowiły ustanowić system inny niż ten wprowadzony przez Republikę Włoską w celu zapewnienia, by każdy właściciel pojazdu mógł zawrzeć po niewygórowanych stawkach umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, nie stanowi dowodu, że obowiązek ubezpieczenia wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Wyjaśnienia przedstawione przez Komisję dotyczące systemów ustanowionych w niektórych państwach członkowskich innych niż Republika Włoska nie pozwalają zresztą stwierdzić, że systemy te są ostatecznie mniej restrykcyjne i bardziej korzystne dla zakładów ubezpieczeń niż obowiązek ubezpieczenia wprowadzony przez ustawodawcę włoskiego.

86 Następnie należy rozpatrzyć argumentację Komisji, zgodnie z którą nakładanie na zakłady ubezpieczeń obowiązku ubezpieczenia wobec wszystkich potencjalnych klientów, i to na całym obszarze Włoch, jest środkiem nieproporcjonalnym.

87 W tym kontekście Republika Włoska podniosła, czemu nie zaprzeczyła Komisja, że na obszarze południowym jej terytorium istnieją trudne okoliczności, wymagające podjęcia środka zaradczego ze strony władzy publicznej w celu zapewnia, aby ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych mogło być dostępne na warunkach, które byłyby do zaakceptowania zarówno dla ubezpieczających, jak i dla zakładów ubezpieczeń.

88 Okazuje się w szczególności, że liczba wypadków drogowych zgłaszanych zakładom ubezpieczeń jest szczególnie wysoka na niektórych obszarach południowych Włoch. Sytuacja ta doprowadziła do ponoszenia przez wymienione zakłady znacznie zwiększonego ryzyka finansowego w tym regionie.

89 W tych okolicznościach Republika Włoska mogła uważać, że właściwe jest nałożenie wobec wszystkich zakładów działających na jej terytorium obowiązku ubezpieczenia względem wszystkich właścicieli pojazdów, którzy zamieszkują we Włoszech, w celu zapobieżenia temu, aby zakłady te nie wycofały się z części południowej terytorium włoskiego i w ten sposób nie pozbawiły właścicieli pojazdów, którzy tam zamieszkują, możliwości uzyskania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, które jest przecież obowiązkowe.

90 Ponadto z art. 11 ust. 1a ustawy nr 990/69 i z art.35 ust. 1 kodeksu ubezpieczeń prywatnych wynika, że podejmując wymieniony środek, Republika Włoska nie zabroniła zakładom ubezpieczeń stosowania zróżnicowanych taryf stawek w zależności od danych statystycznych z poprzednich okresów dotyczących przeciętnego kosztu ryzyka w obrębie kategorii ubezpieczonych określonych w sposób wystarczająco szeroki.

91 W szczególności nie ulega wątpliwości, że obowiązek ubezpieczenia nie uniemożliwia zakładom ubezpieczeń naliczania dla ubezpieczających zamieszkałych na obszarze cechującym się znaczną liczbą wypadków taryf stawek wyższych niż dla ubezpieczających zamieszkałych na obszarach o niższym ryzyku.

92 Ponadto nie można wykluczyć, że ograniczenie obowiązku ubezpieczenia wyłącznie do części południowej terytorium włoskiego doprowadziłoby do powstania, tak jak to podnosi Republika Włoska, sytuacji wątpliwej pod względem prawnym, jako że właściciele pojazdów mający miejsce zamieszkania na innych obszarach Włoch mogliby powoływać się na nierówność traktowania, w przypadku gdyby na obszarze, na którym nie byłoby takiego obowiązku ubezpieczenia, napotykali na trudności ze znalezieniem zakładu ubezpieczeń skłonnego do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

93 Z powyższego wynika, że obowiązek ubezpieczenia jest właściwym środkiem do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

94 Wynika z tego, że zarzut dotyczący naruszenia art. 43 WE i 49 WE należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 6, 29 i 39 dyrektywy 92/49 ze względu na kryteria obowiązujące przy obliczaniu stawek z tytułu ubezpieczeń i ze względu na kontrolę a posteriori, której poddane są te stawki

Argumentacja stron

95 Według Komisji w razie stwierdzenia niezgodności obowiązku ubezpieczenia nałożonego na mocy art. 11 ust. 1 ustawy nr 990/69 z prawem wspólnotowym nieuchronną konsekwencją będzie stwierdzenie, że art. 11 ust. 1a tej ustawy jest niezgodny z art. 6, 29 i 39 dyrektywy 92/49. Jak podniosła bowiem sama Republika Włoska, kryteria ustalone w celach naliczania składek z tytułu ubezpieczeń zmierzają do zapewnienia przestrzegania obowiązku ubezpieczenia.

96 Zdaniem Komisji w szczególności obowiązek zakładów ubezpieczeń ustalania stawek z tytułu ubezpieczeń zgodnie ze swoimi „podstawami technicznymi, które muszą być dostatecznie szerokie i obejmować co najmniej pięć lat", oraz ich dostosowania do przeciętnej rynkowej, a także poddanie tych stawek kontroli a posteriori i możliwość nakładania przez ISVAP kar o znacznej wysokości stanowi naruszenie zasady swobody ustalania taryf składek sformułowanej w wymienionych artykułach dyrektywy 92/49.

97 Republika Włoska zauważa, że zasady dotyczące ustalania taryf składek sformułowane w ustawie nr 990/69 mają wyłącznie na celu powstrzymanie zjawiska polegającego na zniechęcaniu konsumentów przez niektóre zakłady ubezpieczeń do uzyskiwania polisy ubezpieczeniowej w tych zakładach poprzez kalkulowanie wygórowanych taryf. Jej zdaniem wspomniane zasady odpowiadają standardowym regułom technicznym opracowywania taryf stawek i zasadom aktuarialnym stosowanym przez zakłady ubezpieczeń.

98 Według Republiki Włoskiej wymienione przepisy w żaden sposób nie zobowiązują zakładów ubezpieczeń do stosowania cen zbliżonych do średniej rynkowej bądź do nieoddalania się w sposób istotny od taryf stawek stosowanych w ciągu ostatnich pięciu lat. Republika Włoska wyjaśnia, że zakłady ustalają swoje taryfy na podstawie zmian, których doświadczyły w przeszłości, i że mają prawo podwyższyć nawet w znacznym stopniu poziom stawek z tytułu ubezpieczeń ze względu na niekorzystną tendencję w zakresie liczby wypadków.

99 Jeśli chodzi o ISVAP, Republika Włoska zauważa, że organ ten podejmuje interwencję tylko wobec przedsiębiorstw stosujących stawki z tytułu ubezpieczeń pozbawione jakiegokolwiek ważnego uzasadnienia technicznego, przejawiające oczywiste nadużycia pod względem ustalania taryf i zachowania dyskryminujące wobec ubezpieczonych. Republika Włoska podkreśla, że w przypadkach interwencji ISVAP nie chodzi o po prostu wysokie taryfy stawek, ale o ustalanie stawek naprawdę nienaturalnie wygórowanych, co ma na celu niedopuszczenie do objęcia ochroną ubezpieczeniową. Z tego względu niektórym konsumentom zostały zaproponowane stawki roczne przekraczające 7000 EUR.

Ocena Trybunału

100 Artykuły 6, 29 i 39 dyrektywy 92/49 zakazują państwu członkowskiemu wprowadzania systemu uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania taryf składek, które zakład ubezpieczeń postanawia stosować w swoich kontaktach z ubezpieczającymi.

101 Jak już stwierdził Trybunał, celem prawodawcy wspólnotowego było w ten sposób zagwarantowanie zasady swobody ustalania taryf składek w dziedzinie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, łącznie z ubezpieczeniami odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (wyroki: z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie C-59/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-1759, pkt 29; z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-346/02 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-7517, pkt 21).

102 W niniejszej sprawie art. 11 ust. 1a ustawy nr 990/69 i art. 35 ust. 1 kodeksu ubezpieczeń prywatnych zobowiązują zakłady zapewniające ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych do obliczania oddzielnie czystych składek i kosztów dodatkowych zgodnie z ich podstawami technicznymi, które muszą być dostatecznie szerokie i obejmować co najmniej pięć lat.

103 Jeśli chodzi o pytanie, czy ta reguła jest zgodna z zasadą swobodnego ustalania taryf stawek — taką jak ta, o której poprzednio wspomniano — należy stwierdzić, po pierwsze, że nie wprowadza ona systemu uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania taryf składek.

104 Po drugie, wbrew twierdzeniom Komisji, wymieniona reguła nie wymusza na zakładach ubezpieczeń opierania swoich taryf składek na średniej rynkowej. Wprost przeciwnie — art. 11 ust. 1a ustawy nr 990/69 i art. 35 ust. 1 kodeksu ubezpieczeń prywatnych przewidują, że zakłady ubezpieczeń obliczają swoje taryfy składek zgodnie z własnymi podstawami technicznymi, uściślając, iż jeżeli podstawy te są niedostępne, zakłady ubezpieczeń mogą posłużyć się danymi statystycznymi z rynku.

105 Po trzecie, w zakresie w jakim art. 11 ust. 1a ustawy nr 990/69 i art. 35 ust. 1 kodeksu ubezpieczeń prywatnych mogą mieć wpływ na taryfy składek ze względu na to, że zakreślają one ramy techniczne obliczania składek przez zakłady ubezpieczeń, należy stwierdzić, że dyrektywa 92/49 nie zabrania takiego ograniczenia swobody ustalania taryf składek.

106 Należy przypomnieć w tym względzie, że w braku odpowiedniej jasno wyrażonej woli prawodawcy wspólnotowego nie można domniemywać pełnej harmonizacji w dziedzinie taryf składek na ubezpieczenie inne niż ubezpieczenie na życie, która wykluczałaby jakiekolwiek środki krajowe mogące wpływać na taryfy składek (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 24).

107 Komisja zresztą nie wykazała ani nawet nie postawiła tezy, że reguła naliczania nałożona przez ustawodawcę włoskiego jest niezgodna z regułami technicznymi opracowywania taryf stawek i zasadami aktuarialnymi stosowanymi w sektorze ubezpieczeń.

108 Z powyższego wynika, że zarzut dotyczący naruszenia art. 6, 29 i 39 dyrektywy 92/49 należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 9 dyrektywy 92/49 ze względu na kontrolę sposobu obliczania stawek z tytułu ubezpieczeń i ze względu na nakładanie kar

Argumentacja stron

109 Według Komisji kontrola sprawowana przez ISVAP na mocy art. 11 ust. 1a ustawy nr 990/69, a ostatecznie na mocy art. 35 ust. 1 i art. 314 ust. 2 kodeksu ubezpieczeń prywatnych nad sposobem, w jaki zakłady ubezpieczeń prowadzące działalność na terenie Włoch w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług naliczają składki z tytułu ubezpieczeń, oraz stosowanie kar stanowi naruszenie podziału kompetencji pomiędzy rodzimym państwem członkowskim a przyjmującym państwem członkowskim ustalonego w art. 9 dyrektywy 92/49.

110 Z motywu 5 dyrektywy 92/49 wynika, że zasada nadzoru rodzimego państwa członkowskiego stanowi jeden z podstawowych celów wspomnianej dyrektywy. Wszelkie odstępstwa od tej zasady należy interpretować w sposób ścisły.

111 Tymczasem według Komisji żaden przepis nie uzasadnia rozpatrywanych interwencji ISVAP. Natomiast pewne przepisy dyrektywy 92/49, takie jak art. 11 i 40, nadają zasadzie nadzoru ze strony rodzimego państwa członkowskiego bardzo szeroki zakres zastosowania.

112 Zdaniem Komisji z tych przepisów wynika, że w razie zamiaru podjęcia interwencji przez ISVAP w zakresie stawek z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, stosowanych przez zakłady ubezpieczeń mające główną siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska, ISVAP powinien powiadomić o domniemanych uchybieniach organy nadzoru rodzimego państwa członkowskiego, występując do nich o podjęcie właściwych działań w celu zaprzestania naruszeń.

113 Republika Włoska utrzymuje, że interwencje podejmowane w dziedzinie ustalania stawek mające na celu ochronę konsumentów nie wynikają z nadzoru finansowego zakładów ubezpieczeń w rozumieniu art. 9 dyrektywy 92/49. Instrumenty ochrony stabilności finansowej, których stosowanie zastrzeżone jest dla organów rodzimego państwa członkowskiego, obejmują bowiem marginesy wypłacalności i pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, czyli nie mają nic wspólnego z ochroną praw konsumenta.

Ocena Trybunału

114 Tak jak zauważyła Komisja, motyw 5 i art. 9 dyrektywy 92/49 ustanawiają zasadę nadzoru rodzimego państwa członkowskiego.

115 Jednakże, jak wynika to jednoznacznie z motywu 7 i art. 9 wymienionej dyrektywy, zasada ta rozciąga się wyłącznie na nadzór finansowy zakładów ubezpieczeń.

116 Oczywiście prawdą jest, że art. 9 dyrektywy 92/49 nie określa w sposób wyczerpujący zakresu zastosowania zasady nadzoru rodzimego państwa członkowskiego, stwierdzając, że wspomniany nadzór finansowy musi „w szczególności" obejmować sprawdzenie stopnia wypłacalności i tworzenia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, jednakże przepis ten nie może być interpretowany w ten sposób, że w zamiarze prawodawcy wspólnotowego oznacza to, iż rodzime państwo członkowskie ma wyłączną kompetencję w zakresie nadzoru obejmującą praktyki handlowe zakładów ubezpieczeń.

117 Wynika z tego, że wspomniany art. 9 nie wyklucza możliwości kontroli takiej jak ta sprawowana przez ISVAP.

118 Powyższe rozważania nie pozostają w sprzeczności z art. 11 i 40 dyrektywy 92/49, na które powołuje się Komisja w swojej replice.

119 Jeśli chodzi o art. 11 dyrektywy 92/49, należy stwierdzić, że artykuł ten wprowadza zmiany do przepisu dyrektywy 73/239, który podobnie jak wszystkie pozostałe przepisy w tej samej części dyrektywy 73/239, dotyczy kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń. Komisja nie może zatem oprzeć się na wspomnianym art. 11 w celu podniesienia, że wymieniona w nim kompetencja nadzorcza wykracza poza kwestię kondycji finansowej.

120 Jeśli chodzi o art. 40 dyrektywy 92/49, wystarczy stwierdzić z jednej strony, że Komisja nie zarzuciła Republice Włoskiej uchybienia zobowiązaniom wymienionym w ust. 3–5 tego artykułu, a z drugiej strony — że art. 40 ust. 7 wspomnianej dyrektywy potwierdza uprawnienia przyjmującego państwa członkowskiego do karania naruszeń popełnionych na jego terytorium.

121 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut ten należy oddalić.

IV — W przedmiocie kosztów

122 Zgodnie z art. 69 ust. 2 akapit pierwszy regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W niniejszej sprawie żądania Komisji nie zostały uwzględnione. Ponieważ jednak Republika Włoska nie wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, należy Republikę Włoską i Komisję obciążyć ich własnymi kosztami.

123 Zgodnie z art. 69 ust. 4 akapit pierwszy regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Republika Finlandii, będąca interwenientem, pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich, Republika Włoska i Republika Finlandii pokrywają własne koszty postępowania.

Podpisy